



Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

1.3.2016

16/43/2016

Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö 27.1.2016 (SMDno-2015-1539)

**LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI
ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA**

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleistä

Luonnostellun hallituksen esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä laajentamalla toimentuloedellytyksen soveltamisalaa tilanteisiin, joissa sen soveltamiselle ei ole kansainvälisistä velvoitteista johtuvaa estettä. Luonnoksessa ehdotetaan toimeentuloedellytyksen soveltamisen laajentamista koskemaan aina toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten perheenjäseniä näiden hakiessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella sekä pakolaisten perheenjäseniä silloin, kun perheenyhdistämistä ei ole haettu kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajalle myönnetystä pakolaisasemasta. Kolmen kuukauden määräaika perustuu ns. perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) pakottavaan säännökseen, josta ei ole mahdollista kansallisesti poiketa kuin eräissä direktiivin sallimissa ja esitysluonnoksessa huomioon otetuissa tilanteissa. Toimeentulovaatimus koskisi myös Suomen sekä muiden Pohjoismaiden kansalaisten perheenyhdistämistilanteita. Ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäisessä tapauksessa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Tämä säännös jäisi ennalleen.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa hallitusohjelmassa 27.5.2015 todetaan, että perheenyhdistämisen kriteereitä tarkennetaan EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti (s. 36). Hallituksen 11.9.2015 hyväksymissä maahanmuuttopoliittisissa toimenpiteissä puolestaan todetaan perheenyhdistämisen kriteereitä tiukennettavan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti ja mainitaan, että esillä on ollut muun muassa toimeentuloedellytysten laajentaminen nykyisestä (s. 5). Käsillä olevan esitysluonnoksen tavoitteet ovat siten sinänsä sopusoinnussa edellä mainittujen hallituksen linjausten kanssa.

Esitysluonnoksessa on arvioitu myös toimeentuloedellytykselle vaihtoehtoisia tapoja kiristää perheenyhdistämisen edellytyksiä. Tällaiset edellytykset voisivat liittyä asumisaikaan, kotoutumiseen, asumiseen tai sairausvakuutukseen (s. 19, 20). Näitä edellytyksiä ei kuitenkaan ehdoteta otettavan käyttöön.

Esitysluonnoksessa toimeentuloedellytyksen laajentamista koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä perustellaan tavoitteella edistää kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista lisäämällä perheenkokoajan omaa vastuuta perheensä toimeentulosta. Muutoksella tähdätään maahanmuuttajien työllistymistä rohkaisevaan vaikutukseen (luonnoksen s. 18). Tilastokeskuksen tuoreen tutkimusraportin mukaan ulkomaalaistaustaisten ei-työllisten työnhaku on kuitenkin aktiivisempaa kuin suomalaistaustaisilla, minkä lisäksi ulkomaalaisten ja erityisesti pakolaisten työllistymisvaikeuksien taustalla on sellaisia rakenteellisia ja muita seikkoja, joihin voidaan vaikuttaa kotouttamistoimenpiteillä (Nieminen et al, *Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014*, Tilastokeskus 2015).

Sekä hallituksen strategisessa ohjelmassa (s. 38) että hallituksen maahanmuuttopoliittisissa toimenpiteissä (s. 7) korostetaan tarvetta aktiiviselle ja monipuoliselle kotouttamiselle muun muassa kielikoulutuksen avulla. Yhtäältä nyt kaavailut toimeentulo vaatimukset perheenyhdistämisen edellytyksenä saattavat kuitenkin ohjata kansainvälistä suojelua saavat henkilöt kotouttamiskoulutuksen sijasta välittömästi työnhakuun, ottaen huomioon perheenyhdistämisen merkitys henkilön itsensä kannalta. Ilman asianmukaisia kielikoulutus- ja muita kotouttamistoimenpiteitä harvan ulkomaalaisen voidaan olettaa pääsevän sellaiseen asemaan, jossa hänen tulonsa ylittäisivät ehdotetut perheenyhdistämisen edellytyksenä olevat tulorajat. Työmarkkinoilla etenemistä koskevien ja sitä kautta perheenyhdistämismahdollisuuden vaikuttavien vaikeuksien voidaan arvioida vaikuttavan kielteisesti ulkomaalaisten kotoutumiseen. Toisaalta myös nopea työllistyminen on keskeinen elementti menestyksellisen kotoutumisen kannalta. On haastavaa yhteensovittaa yhtäältä kansainvälistä suojelua saaneiden kotoutumisen edistäminen että toisaalta heidän nopean työllistymisensä tukeminen.

Toimeentuloedellytyksen yleistä arviointia

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ensinnäkin perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksen lähtökohtana on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/l) mukaan kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Lailla säättämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa (idem). Voimassa olevan ulkomaalaislain 39 §:n sääntely toimeentuloedellytyksestä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan ja sen piiriin kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta (HE 309/1993 vp, s. 53/l). Perhe-elämän suojasta on määräykset myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa ja lukuisissa muissa kansainvälisissä sopimuksissa sekä muun muassa EU:n perusoikeuskirjassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkintakäytännössään katsonut, että EIS 8 artiklan veloitteet eivät aseta valtiolle yleistä velvollisuutta noudattaa maahanmuuttajan valintaa asuinmaasta tai velvollisuutta hyväksyä perheenyhdistämistä alueellaan (EIT, *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali*, 28.5.1985, tuomion kohta 68). Perhe-elämän ja maahanmuuton yhteydessä valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisten maahanpääsy vaihtelee riippuen kysymyksessä olevien henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisestä intressistä. Huomioon otettavia seikkoja ovat, missä määrin perhe-elämä on tosiasiallisesti rikkoutunut, siteiden voimakkuus asianomaiseen valtioon, onko perheen asumiselle jonkun perheenjäsenen alkuperämaassa ylitsepääsemättömiä esteitä ja onko maahanmuuttoon liittyviä määräyksiä rikottu tai onko muita julkiseen järjestykseen liittyviä seikkoja, jotka estäisivät maahanpääsyn (EIT, *Rodriguez da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat*, 31.1.2006). Tapauksessa *Konstantinov v. Alankomaat* (26.4.2007) ihmisoikeustuomioistuin lausui, että se ei periaatteessa pidä kohtuuttomana vaatimusta, että maahan sijoittuneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävän itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheenyhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta. Tuomioistuin kuitenkin tutki, oliko toimeentulo vaatimus kyseisessä tapauksessa kohtuullinen ("reasonable", tuomion kohta 50). Tuomioistuimen viimeksi mainitun kannan valossa ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetty mahdollisuus poiketa yksittäisissä tapauksissa toimeentulo vaatimuksesta tietyin edellytyksin on tarpeen säilyttää.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan toimeentulotukivaatimuksen käyttöön ottamiselle ei sinänsä ole estettä perustuslain tai kansainvälisten sopimusten kannalta, ottaen huomioon ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetty

mahdollisuus poiketa toimeentulo vaatimuksesta yksittäistapauksessa. Esityksen perusteluissa olisi kuitenkin syytä tarkemmin arvioida, millaiset seikat voivat nimenomaan kansainvälistä suojelua saavien kohdalla johtaa toimeentulo edellytyksestä poikkeamiseen EIT:n edellä mainittu tulkintakäytäntö huomioon ottaen. Lisäksi on otettava huomioon, että ulkomaa-laislain 39 §:n poikkeussäännöksen sanamuoto ("poikkeuksellisen painava syy") saattaa asettaa säännöksen soveltamiskynnyksen liian korkealle EIT:n tulkintakäytännössään omaksumaan kohtuullisuus-kriteeriin nähden.

Kolmen kuukauden sääntö

Ulkomaalaislain 114 §:n 4 momenttiin otettavaksi ehdotetun säännöksen mukaan toimeentulo edellytyksen täyttymistä ei edellytetä, jos perheen-yhdistämistä koskeva hakemus on esitetty kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä ja jos tietyt muut momenttiin otettavat edellytykset täyttyvät. Toissijaista suojelua saavan kohdalla tätä kolmen kuukauden sääntöä ei sovellettaisi, vaan heidän tulisi lähtökohtaisesti aina täyttää toimeentulo vaatimus. Sääntelyn tällaista eriyttämistä perusteel-laan esitysluonnoksessa sillä, että perheen-yhdistämisdirektiivi pakottavine säännöksineen kolmen kuukauden määräajasta koskee kansainvälistä suo-jelua turvapaikan perusteella saaneita henkilöitä, mutta ei toissijaista suo-jelua saaneita henkilöitä.

Koska Suomesta turvapaikan perusteella oleskeluluvan saaneiden oikeu-det muodostuisivat edellä mainitun kolmen kuukauden säännön vuoksi suotuisammiksi kuin toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saa-neiden oikeudet, voidaan arvioida, että vastaisuudessa mahdollisesti mer-kittäväkin osa myönteisen oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella saaneista valittaisi saamastaan Maahanmuuttoviraston päätöksestä hal-lintotuomioistuimeen.

Perheen-yhdistämisdirektiivi ei estä edellä mainitun kolmen kuukauden säännön ulottamista koskemaan henkilöitä, jotka saavat kansainvälistä suojelua Suomessa toissijaisen suojelun perusteella. Yhdenvertaisuusperi-aatteesta osaltaan seuraa, että Suomesta kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeusasemaa ei näin merkittävän asian kuin perheen-yhdis-tämisen ollessa kyseessä tulisi ilman asiallisia perusteita muodostaa erilai-seksi pelkästään sillä perusteella, saako henkilö kansainvälistä suojelua turvapaikan vai toissijaisen suojelun perusteella. Esityksen perusteluita tu-lisi tältä osin kehittää tuomalla esille ne perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät syyt, jotka puoltavat sääntelyn eriyttämistä ehdotetulla ta-valla.

Edelleen voidaan todeta, että ehdotetussa 114 §:n 4 momentissa käytetty ilmaisu "hakemuksen esittäminen" on merkitykseltään epäselvä. Sään-nöksen sanamuotoa tulee tältä osin täsmentää.

Toimeentuloedellytys lasten kannalta

Ehdotettu ulkomaalaislain 39 §:n muutos ulottaisi toimeentuloedellytyksen koskemaan myös lapsia. Ulkomaalaislain 39 §:n 2 momentin säilyttäväksi ehdotetun sääntelyn mukaan ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaiseksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan kuitenkin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Esityksen perustelujen (s. 6) mukaan toimeentuloedellytyksen täyttyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Perusteluihin otetun esimerkin mukaan toimeentulon turvaamiseksi tarvitaan 2 600 euron nettotulot, jos perheessä on kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta. Perusteluista ei ilme- ne, mihin mainitut euromäärät perustuvat, mutta ilmeisesti kyse on Maa- hanmuuttoviraston sisäisissä ohjeissa mainituista määristä.

Ehdotettu muutos on merkityksellinen muun muassa lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59–60/1991) kannalta. Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on *ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu* (kursiivi lisätty). Sopimuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista. Sopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltioille 9 artiklan 1 kappaleessa asetettujen velvoitteiden mukaisesti on lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

On selvää, ettei alaikäinen henkilö, varsinkaan jos hän on oppivelvollisuusikäinen, voi muutoin kuin hyvin poikkeuksellisesti täyttää ehdotetun toimeentulo vaatimuksen. Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin säännöksen mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa, jos yksittäisessä tapauksessa lapsen etu sitä vaatii. Esityksen perusteluissa on syytä korostaa, että edellä mainitut kansainväliset sopimusvelvoitteet ja perustuslain

säännökset on otettava täysimääräisesti huomioon säännöstä sovelletta-
essa.

Osastopäällikkö,
ylijohdaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Timo Makkonen